

Japón: hacia una política exterior y de seguridad más independiente y asiática

*Gracia Abad Quintanal **

Tema: El Partido Demócrata de Japón intenta introducir cambios en la política exterior y de seguridad japonesa tras su acceso al gobierno en agosto de 2009. La dificultad de llevar a cabo algunas de las reformas anunciadas ha llevado a la dimisión del primer ministro Yukio Hatoyama.

Resumen: La victoria del Partido Demócrata de Japón (PDJ) en las elecciones legislativas japonesas celebradas el pasado 30 de agosto de 2009 parecía abrir la puerta a cambios importantes en las políticas exterior y de seguridad del país nipón. De hecho, el PDJ había anunciado su voluntad de desarrollar una “diplomacia independiente”, reequilibrar la alianza con EEUU, reforzar el papel de Japón como Estado asiático, jugar un papel más activo en el marco de las Naciones Unidas, apoyar decididamente los movimientos hacia el desarme nuclear y modernizar su estructura de seguridad. Sin embargo, esas propuestas se están encontrando numerosos obstáculos entre los que cabe mencionar la existencia de distintas sensibilidades en el seno del PDJ, el hecho de que no cuente con mayoría suficiente en la Cámara Alta, las limitaciones financieras y los recelos que encuentran las iniciativas japoneses en el contexto regional y de seguridad de Asia-Pacífico. Este ARI revisa las propuestas de cambio, sus oportunidades de éxito, las repercusiones que tendrían y las dificultades por las que atraviesan.

Análisis: La victoria del Partido Demócrata de Japón (PDJ) en las elecciones del pasado 30 de agosto de 2009 supuso en sí misma un hito en la historia reciente del país nipón ya que desde la Segunda Guerra Mundial era la segunda ocasión en que llegaba al poder un partido distinto del Partido Demócrata Liberal (PDL). Aunque en agosto de 2007 ya había experimentado un notable ascenso en las elecciones a la Cámara Alta, en agosto de 2009 logró 308 de los 480 escaños que componen la Cámara Baja. Su victoria se cimentó sobre todo en sus propuestas económicas y de carácter interno, pero su llegada al gobierno parecía llevar aparejadas modificaciones sustanciales también con respecto a la política exterior y la de seguridad. La voluntad de llevar a cabo esas modificaciones puede superar la reciente dimisión del primer ministro Yukio Hatoyama, la cuarta de un primer ministro de Japón en cuatro años, puesto que su sucesor, Naoto Kan, pese a tener un perfil muy diferente del de su antecesor, ya ha manifestado su intención de continuar con ellas. De hecho, la confirmación por el nuevo primer ministro de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, Katsuya Okada y Toshimi Kitazawa, respectivamente, apunta hacia la continuidad en estos asuntos con el gabinete de Hatoyama.

* Profesora de Relaciones Internacionales de la Saint Louis University e investigadora de la Universidad Complutense de Madrid.

Esto es algo lógico si se tiene en cuenta que el PDJ ha venido manifestando reiteradamente su voluntad de dar un giro a las relaciones exteriores del país nipón que le permitiera desarrollar una “diplomacia independiente”, reforzar la dimensión asiática de su política exterior y de seguridad, contribuir de manera más activa a los asuntos relativos a la paz y seguridad internacionales en el marco de Naciones Unidas, participar activamente activo en los esfuerzos globales en favor del desarme nuclear y modernizar su estructura de seguridad nacional. A primera vista, esas propuestas podrían figurar en el programa de cualquier potencia regional, pero Japón no es cualquier potencia y eso hace necesario analizar con detenimiento las propuestas del PDJ. El interés particular de sus propuestas reside, por un lado, en sus líneas de cambio y ruptura respecto a la tradicional política exterior y de seguridad de Japón y, por otra, con los postulados desarrollados en los últimos años por el PDL.

En este sentido, el desarrollo por parte de Japón de una “diplomacia independiente” nada tendría de extrañar habida cuenta de que ya desde el período Koizumi se puso énfasis en la conveniencia de la “normalización de Japón”, en el sentido de que el país adquiriera un mayor protagonismo y una mayor carga en su propia defensa. La transformación, acometida en enero de 2007, de la Agencia de Defensa Japonesa en Ministerio simboliza esa normalización mejor que ninguna otra medida pero no ha sido la única. Lo verdaderamente novedoso ahora sería continuar la normalización hacia una diplomacia más independiente de Washington mediante una relación de seguridad y defensa más equilibrada. Es esta una cuestión particularmente delicada porque la alianza con EEUU se ha considerado tradicionalmente por Japón como la piedra angular no sólo de su seguridad sino de la estabilidad en la región de Asia-Pacífico, algo que se ha vuelto a reconocer en el nuevo Libro Azul de la Diplomacia de 2010, donde la existencia de “elementos de inseguridad en torno a Japón” hace necesario preservar las relaciones bilaterales de seguridad.

Por eso, y precisamente cuando se cumplen los 50 años del establecimiento de esa alianza, el gobierno del hasta hace poco primer ministro Yukio Hatoyama ha señalado en repetidas ocasiones su voluntad de mantenerla aunque desea reducir el nivel de compromiso asumido por Japón como socio global de EEUU en materia de seguridad desde la época del primer ministro Koizumi, limitando la cooperación en el marco de la Alianza a la necesaria para la defensa de Japón y el mantenimiento de la estabilidad regional. Asimismo, ha insistido en que toda posible cooperación futura en el marco de la alianza se valorará única y exclusivamente en función de los intereses nacionales de Japón. Una declaración de intenciones que no resulta extraña si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el PDJ ya se había mostrado en 2001 contrario a una colaboración estrecha de Tokio y Washington en la “guerra al terrorismo” y que durante la campaña electoral se apoyó la retirada de los buques de la Fuerza Marítima de Autodefensa de Japón de la misión de reabastecimiento de combustible en el Índico. La misión, que servía de apoyo a las operaciones antiterroristas desarrolladas por EEUU en Afganistán y sus alrededores, fue cancelada en enero de 2010.

En ese mismo sentido, el PDJ es partidario, y así lo viene indicando desde 2005, de una revisión del Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas norteamericanas estacionadas en Japón (*Status of Forces Agreement*) con especial atención al caso de las fuerzas ubicadas en Okinawa, un 75% del total. En relación con esta cuestión, la posible reubicación del Cuerpo de Marines de EEUU que se encuentran actualmente en la base aérea de Futenma, en la ciudad de Ginowan, en Okinawa, parece haberse convertido en

un asunto de especial dificultad. La voluntad del partido PDJ, en sintonía con lo reclamado por la propia población de Okinawa era que la base se trasladara fuera de Okinawa y no a una zona menos poblada, el campo de Schwab, en la ciudad de Nago, al norte de la isla, tal y como estaba planeado inicialmente. Por otra parte, Washington insiste en que sea Japón quien asuma la mayor parte de los costes derivados del traslado. La cuestión es aún más complicada si cabe ya que el Partido Social Demócrata (PSD) ha expresado su deseo de que las tropas norteamericanas sean retiradas no sólo de Okinawa sino de suelo Japonés y ha amenazado con retirar su apoyo al PDJ si finalmente el traslado se produce conforme a lo previsto.

Sin embargo, y tras meses de debate, el primer ministro Hatoyama, en el contexto tanto de las presiones recibidas de Washington como de la mayor agresividad mostrada recientemente por Corea del Norte y que parece haber devuelto a la Alianza de Japón con EEUU parte del vigor perdido, optó finalmente por respetar el acuerdo alcanzado con Washington y dejar la base en Okinawa, aunque en una zona menos poblada de la isla. La decisión, considerada un grave incumplimiento de sus promesas electorales, unida a la terrible situación por la que atraviesa la economía de la otrora potencia, ha hecho posible que el respaldo de la población japonesa al PDJ se haya desplomado desde el 70% al 17%, lo que no dejó al ya ex primer ministro otra opción que la dimisión.

Hay que mencionar en este punto, que el nuevo primer ministro, Naoto Kan, ya ha anunciado su decisión de dar cumplimiento al acuerdo alcanzado en noviembre de 2006 con EEUU, con lo que no se producirán cambios respecto de la decisión última del primer ministro Hatoyama de mantener la base en Okinawa. Con todo, no es menos cierto que el primer ministro Kan ha reemplazado al que fuera secretario de gabinete con su antecesor, Hirofumi Hirano al entender que no gestionó correctamente algunos asuntos y, de modo especial, la espinosa cuestión de Funtenma, logrando con ello dar una mala imagen del gobierno y del partido. En su lugar ha nombrado a Yoshito Sengoku. Por lo demás, al parecer la Administración Obama tiene previsto mantener una reunión con el gobierno japonés con el fin de examinar conjuntamente la situación de todas las fuerzas norteamericanas desplegadas en Japón y el papel de las mismas en el marco del acuerdo bilateral de seguridad que ambas partes coinciden en considerar “vital”.

Al propio tiempo, el nuevo gobierno del PDJ considera que la alianza se ha centrado excesivamente en aspectos militares dedicados a la defensa de Japón y a la presencia avanzada de EEUU y que debería diversificarse en áreas de colaboración no militares como las económicas, el cambio climático y los desafíos medioambientales, la no proliferación y la energía. A la vista de todos estos cambios en la aproximación japonesa, es muy posible también que el nuevo ejecutivo busque una reducción de la cooperación operativa entre las fuerzas armadas de EEUU y Japón. Esta cooperación había vivido una expansión digna de mención en los últimos años, especialmente en lo que hace al adiestramiento, los intercambios de inteligencia y la interoperabilidad y proporcionaba un importante valor añadido en términos del mantenimiento de la paz y seguridad regionales. Una reducción de la cooperación que previsiblemente no afecte al ámbito de la defensa antimisiles, donde cabe esperar que Japón siga colaborando con EEUU a pesar de que durante la campaña electoral el portavoz del PDJ para cuestiones de defensa, Tsuyoshi Yamaguchi, calificó la defensa antimisiles como “casi completamente inútil” y del temor a que una cooperación intensa con EEUU en este ámbito puede fomentar la rivalidad con otros actores regionales –más allá de Corea del Norte– y comprometer la ampliación del margen de maniobra que Tokio desea tener en sus relaciones regionales. Una vez en el gobierno, el programa se ha mantenido aunque el

gobierno japonés ha decidido retrasar el despliegue de sistemas Patriot PAC-3 previsto inicialmente para el año fiscal 2010, que comenzará el próximo mes de abril. Tanto el ministro de Asuntos Exteriores, Katsuya Okada, como los responsables económicos consideraron oportuno tal retraso por razones de coste y eficacia.

Por otra parte, una diplomacia independiente de Tokio tendría que reforzar necesariamente su carácter de Estado asiático, tratando de estrechar las relaciones con sus vecinos y de que éstas se desarrollen en un marco de mayor confianza. Un objetivo que se extiende incluso al caso de las relaciones con la República Popular China, consideradas como una prioridad y en relación con las cuales el nuevo partido en el poder, con el primer ministro Hatoyama al frente, también parecen querer distanciarse de la línea revisionista llevada a cabo en su día por el primer ministro Koizumi, simbolizada por sus ya famosas visitas al santuario Yasukuni. La reorientación hacia una comunidad asiática donde EEUU tuviera menor presencia, que también se ha recogido en el nuevo Libro Azul de la Diplomacia, coincidiría con la filosofía política del primer ministro Hatoyama,¹ pero no parece que vaya a cambiar de la mano del nuevo primer ministro Naoto Kan. Ese refuerzo de la dimensión asiática se vería completado incluso por el apoyo japonés a la generación de una Comunidad de Asia Oriental de la que EEUU estuviera ausente y en la que el libre comercio, la cooperación económica y la cooperación en aspectos de carácter energético, medioambiental y marítimo son cuestiones que recibirían la máxima atención. Aunque el primer ministro Hayotama manifestó que “no creía que se debiera preguntar qué países estarían dentro y fuera del proceso” durante la cumbre de la APEC celebrada en Singapur el pasado mes de noviembre, su ministro de Asuntos Exteriores, Okada, sí que sería partidario de excluir a EEUU. Aunque da la impresión de que Japón no tiene claro todavía el diseño al que debería responder tal comunidad y a pesar del desacuerdo existente ante las distintas corrientes en el nuevo gobierno japonés, sí parece confirmarse la primacía de los elementos económicos en detrimento de los de seguridad.

Es interesante resaltar que el nuevo primer ministro Naoto Kan comparte también el entusiasmo de su predecesor por la creación de una sólida comunidad de Asia Oriental que siga de algún modo el modelo de la UE en el marco de la cual Japón pueda “trabajar por la prosperidad de la región asiática”. Asimismo, también es destacable la voluntad del nuevo ejecutivo japonés de incrementar el compromiso del país asiático con las actividades de las Naciones Unidas. En este sentido, si por una parte estaría a favor de una relajación de las reglas de enfrentamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz que permitieran una mayor implicación japonesa en dichas operaciones, por otra tendría intención de seguir postulándose como candidato para ocupar un nuevo asiento permanente del Consejo de Seguridad en el caso de una hipotética reforma de este último. Esta aspiración, por otra parte, no es nueva, sino que Japón la ha mantenido desde su ingreso en Naciones Unidas en 1956 pero vive un nuevo episodio desde 2005 en que comienza a coordinarse con Alemania, Brasil y la India –el llamado G4– para buscar conjuntamente un asiento permanente en un eventual Consejo de Seguridad reformado. El primer ministro Hatoyama coincidía con el presidente Barack Obama en la intención de avanzar decididamente hacia el desarme nuclear. De hecho, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en diciembre de 2009 una resolución patrocinada conjuntamente por Japón y EEUU a favor del desarme y no proliferación y que hará de Japón un actor relevante en estos campos, a diferencia del pasado. Esta orientación es

¹ George Packard, “The Future of the U.S.-Japanese Alliance”, *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 2, marzo-abril 2010.

consecuente con la historia japonesa y cuenta con el apoyo de las elites y de amplios sectores de la opinión pública, que siempre han apoyado la eliminación de esta categoría de armamento. Además, el ministro de Asuntos Exteriores actual, Katsuya Okada, ha sido uno de los mayores defensores de la eliminación de las armas nucleares y fue miembro fundador de la Liga de Miembros de la Dieta a favor del Control de Armamentos. De hecho, el propio Okada ha abogado por introducir los principios de “prohibición del primer uso de las armas nucleares”, “prohibición de su utilización contra estados que no las poseen” y “creación de una zona libre de armas nucleares en el nordeste de Asia” en la conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación que se celebrará el próximo mes de mayo.

Por lo demás, el nuevo gobierno japonés tendría la voluntad de acometer una reforma de la estructura de fuerzas de Japón, así como de sus equipos y sistemas de despliegue que le permita reforzar su capacidad para proteger el territorio japonés, sus aguas jurisdiccionales, su zona económica exclusiva e, incluso, los territorios en las islas Senkaku/Diaoyutai y Takeshima/Tokdo (reclamados como propios por Japón desde hace tiempo) y dar una respuesta efectiva a un amplio abanico de amenazas potenciales, entre las que se incluyen ataques terroristas, ataques con misiles, ciberguerra, barcos espía o comandos. Otra duda suscitada por la política de cambios del gobierno Hatoyama es sobre el futuro de la política espacial japonesa. Tal y como aparecía delineada en el “Plan Básico de Política Espacial”, hecho público a principios de junio de 2009, era evidente un cambio desde la mera utilización del espacio para fines de investigación a una *segurización* del mismo. Junto a la predicción meteorológica, la vigilancia del medioambiente, los satélites de comunicaciones y la navegación con ayuda de GPS, se habla de la vigilancia de la superficie marítima y terrestre en Asia y del papel de los satélites en la autodefensa al tiempo que se impulsa el desarrollo de satélites de reconocimiento de alta resolución y la mejora de los sensores para satélites de detección temprana de lanzamientos de misiles.

Los condicionantes de los cambios

Como se puede ver y como la dimisión del primer ministro Hatoyama ha puesto claramente de manifiesto, la gestión de esos cambios no está resultando sencilla para el propio PDJ porque no es un partido monolítico y en su seno conviven sensibilidades distintas en relación con las relaciones exteriores, a pesar de que una mayoría del partido se muestre crecientemente favorable a una mayor diversificación que rompa con la tradicional concentración de esfuerzos en Alianza con EEUU. Al no disponer de mayoría suficiente, el PDJ se ha visto obligado a gobernar en coalición con el PSD y con el Nuevo Partido Popular, y de dar la cartera de Comercio y Consumo al primero y la de Asuntos Financieros al segundo. Tales apoyos son imprescindibles para poder contar con una mayoría en la Cámara Alta hasta las elecciones de julio de 2010, donde el PDJ intenta hacerse con una mayoría que le permita contrarrestar su limitada mayoría en la Cámara Baja (no dispone en ella de los dos tercios necesarios para aprobar aquello que la Cámara Alta rechace). Los cambios también se enfrentan a la dificultad de desarticular o, cuando menos, debilitar determinadas estructuras burocráticas muy enraizadas tras medio siglo de gobierno del PLD y probablemente poco receptivas a la aplicación de los cambios.

Particularmente condicionante parece ser la relación con el PSD, bien conocido por su escepticismo ante toda liberalización económica así como por su reiterada oposición a toda acción internacional de las Fuerzas de Autodefensa Japonesas, algo que, obviamente, podría suponer un límite importante a la hora de la toma de decisiones en

materia de política de seguridad. De hecho, el PSD es también el que mantiene una postura más claramente antinorteamericana, como prueba el hecho de que haya hecho pública su intención de abandonar la coalición de gobierno si el PDJ no hace finalmente efectiva su promesa electoral de acabar con la presencia de los marines en Okinawa, asunto al que nos hemos referido más arriba.

Al propio tiempo, deberá ponderar su deseo de mantener unas relaciones exteriores más independientes de Washington y con un perfil más asiático, con las realidades a las que, inevitablemente, deberá hacer frente si desea mantener la seguridad de Japón, como la de seguir contando con la disuasión extendida que le brinda EEUU, una necesidad tanto más evidente –como hemos apuntado más arriba– cuanto más insiste Corea del Norte en seguir adelante con sus programas y la República Popular China mantiene sus programas de modernización militar. La propuesta japonesa de crear una zona libre de armas nucleares –como los esfuerzos diplomáticos mencionados en el Libro Azul de la Diplomacia 2010 para resolver las diferencias con Corea del Norte a propósito de las pruebas nucleares y la desaparición de ciudadanos japoneses en el nordeste de Asia– pretenderían dar respuesta a esta contradicción, pero está por ver que se llegue a materializar y que luego se observe por las partes, por lo que no puede romper sus lazos con EEUU de cualquier manera.

La Administración del presidente Obama y el nuevo gobierno japonés comparten enfoques como el énfasis en el multilateralismo y en las consultas, el refuerzo de las organizaciones internacionales y la importancia de los instrumentos no militares en política exterior. La diferencia es que el enfoque multilateral lleva a Japón a estrechar sus relaciones tanto con Asia Oriental, en general, como con el nordeste de Asia en particular, tal y como demuestran tanto sus propuestas para una futura Comunidad de Asia Oriental como las Cumbres con Corea del Sur y la República Popular China. A pesar de que el nuevo enfoque de la política exterior conduce al distanciamiento con EEUU, no es descabellado pensar que incluso para EEUU sería bueno contar con un Japón que se perciba por los actores regionales como un actor independiente, ya que siempre que la alianza entre ambos se modifique de común acuerdo y no cause daños irreparables, siempre podría contar con la mediación de Japón como valedor de unas mejores relaciones exteriores estadounidense con sus vecinos asiáticos.

No se pueden ignorar los recelos que un Japón más asertivo y menos sometido al control de EEUU puede suscitar en una región, la de Asia-Pacífico que nunca ha dejado de ser sensible a movimientos que pudieran recordarle al Japón más imperial. Unos sentimientos de recelo que también surgirían y, con mayor fuerza si cabe, en el caso de la República Popular China y que podrían incluso impulsarla a reforzar su propio proceso de modernización en materia de defensa –mencionado más arriba–, contribuyendo con ello más a alimentar una carrera de armamentos en una región siempre propensa a ellas que a pacificar las relaciones en la misma. Por eso se está ensayando la aproximación a los problemas de seguridad regionales por la vía china, ya que China se ha revelado crecientemente como un actor clave no sólo en lo económico sino también en lo político, como demuestra su papel de anfitrión y facilitador en el siempre difícil diálogo con Corea del Norte, siendo uno de los pocos actores con cierta capacidad de influencia en el Estado “ermitaño”, y un mejor entendimiento entre Tokio y Pekín podría implicar a China en el sostenimiento de la seguridad regional y global. En ese contexto hay que entender la visita realizada por Ichiro Ozawa, hasta hace unos días secretario general del PDJ y tradicionalmente considerado como un político muy poderoso pero que también y, a instancias del propio primer ministro Hatoyama presentó su dimisión, a Beijing en

diciembre de 2009 al frente de una delegación que contaba con más de 100 integrantes. Sin embargo, la aspiración japonesa iría más allá y perseguiría incrementar su protagonismo en la región y profundizar los niveles de confianza existentes en las relaciones no sólo con la propia República Popular China, sino también con la República de Corea, la India –otra potencia que se encuentra indudablemente en ascenso– y con los Estados de la ASEAN.

Conclusiones: El PDJ, una vez en el gobierno, no podrá actuar como anunció que lo haría mientras estaba en la oposición o durante la campaña electoral en asuntos de exterior, seguridad y defensa. Pero tampoco podrá dejar esos asuntos tal cual estaban porque, por un lado, deberá dar cumplimiento a algunas de sus promesas electorales si no desea perder credibilidad rápidamente y porque algunas de las propuestas de cambio anunciadas podrían llevarse a cabo. Su implantación parece poco probable durante los próximos meses y hasta la celebración de las elecciones a la Cámara Alta en julio de 2010 en las que, dadas las elevadas cifras de impopularidad alcanzadas en los últimos meses parece claro que el PDJ deberá contentarse con limitar los daños y no podrá aspirar como hubiera sido su deseo a una victoria que le diera el control de la cámara y facilitara la gobernabilidad.

Entretanto, el gobierno japonés se deberá esforzar en dar respuesta a cuestiones internas, en especial la difícil situación económica por la que atraviesa el país, con una deuda pública cercana al 200%, posponiendo hasta después de dichas elecciones la solución de los aspectos relativos a las relaciones exteriores. Para favorecer sus posibilidades electorales, además, el PDJ deberá tratar de evitar nuevas decisiones conflictivas, intentar reconciliar los compromisos internacionales y las realidades del contexto internacional y de seguridad en que se mueve Japón y el cumplimiento de sus promesas electorales y demostrar que los cambios en política exterior y de defensa no suponen un esfuerzo adicional a los contribuyentes, un compromiso en el que se sustentó su victoria electoral de 2009.

La regionalización de sus políticas y el distanciamiento y diversificación de sus relaciones con EEUU cuentan cada vez con más apoyos para poner fin a un modelo de relación dependiente que ha durado 50 años. A pesar de las dificultades, el nuevo gobierno del PDJ y los siguientes deberán reorientar –regionalizar– sus políticas de exterior y defensa, por lo que resulta poco realista y sorprendente la falta de visión o, lo que es peor, la “estrategia del avestruz” seguida por muchos analistas y dirigentes estadounidenses que se empeñan en calificar las propuestas de cambio como retóricas y poco viables. También resulta difícil de justificar –y de cambiar– la renuencia de los actores regionales a que Japón normalice su política exterior y trate de influir en la seguridad regional. El nuevo gobierno japonés es consciente de estos riesgos y está explicando y aplicando los cambios con suma cautela y aproximándose a EEUU y a los restantes Estados de la región con un perfil eminentemente conciliador y cooperativo. Buena prueba de ello es su apuesta por el multilateralismo y los procesos de carácter regional y su insistencia en profundizar la cooperación de carácter trilateral con Corea del Sur y la República Popular China inaugurada con la reunión celebrada en Dazaifu en diciembre de 2008.

Por ello, parece más inteligente que los grandes actores mencionados vayan tomando conciencia de la nueva orientación de las políticas japonesas, aprovechando el margen de tiempo y las dificultades que lleve su implementación, en lugar de quedarse esperando a ver si el gobierno del PDJ puede finalmente llevar a cabo las

transformaciones que desea. Pueden elegir entre esperar y ver lo que pasa o ver lo que va a pasar y esperarlo preparados.

Gracia Abad

Profesora de Relaciones Internacionales de la Saint Louis University e investigadora de la Universidad Complutense de Madrid